EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECONSIDERACIÓN EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL DEL PERÚ

La reconsideración como facultad de contradicción del administrado en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444

[THE ADMINISTRATIVE REMEDY FOR RECONSIDERATION IN THE LAW OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF PERU - Reconsideration as a faculty of contradiction of the administered in the Single Ordered Text of Law 27444]

José María Pacori Cari

Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú

Sumario: I. ¿Qué es el recurso administrativo de reconsideración? - II. Características del recurso de reconsideración - III. Plazo de interposición - IV. Requisitos del recurso de reconsideración - V. Agotamiento de la vía administrativa

---

***Resumen**. En el presente artículo se hace un análisis de la definición, características, plazos, requisitos y agotamiento de la vía administrativa del recurso administrativo de reconsideración que se encuentra regulado en el procedimiento administrativo general del ordenamiento jurídico peruano.*

***Abstract**. This article analyzes the definition, characteristics, deadlines, requirements and exhaustion of the administrative route of the administrative appeal for reconsideration that is regulated in the general administrative procedure of the Peruvian legal system.*

Palabras Clave: Recursos Administrativos – Reconsideración – Nueva prueba – Agotamiento de la vía administrativa

Keywords: Administrative Resources - Reconsideration - New evidence - Exhaustion of the administrative route

Recibido: 25/07/2020
Aprobado: 02/08/2020

En el procedimiento administrativo general, la reconsideración es un recurso administrativo al lado de la apelación, ambos recursos forman parte del denominado procedimiento recursivo que sigue al procedimiento administrativo; estos recursos constituyen la revisión de la vía administrativa y, en su caso, la agotan, dando la posibilidad al administrado de recurrir al Poder Judicial a través de un proceso contencioso administrativo para el control jurídico de los actos administrativos que desestimaron su pretensión administrativa.

I. ¿QUÉ ES EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECONSIDERACIÓN?

La reconsideración es un recurso administrativo[1]. *Ab initio*, el recurso de reconsideración se sustenta en la facultad de contradicción administrativa, previsto en dos (2) artículos del TUO de la Ley 27444, Perú, que indican:

1. El artículo 120 del TUO de la Ley 27444 indica

"Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos. Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral. La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo."

2. El artículo 217 del TUO de la Ley 27444 establece

"Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo. Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo. No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria."

Conforme a estos dos (2) artículos, podemos definir al **recurso de reconsideración** como el **acto procesal del administrado** que, haciendo uso de su facultad de contradicción, pretende que la autoridad administrativa que emitió un acto administrativo que lo desfavorece **vuelva a considerar su decisión** basado, generalmente, en la **nueva prueba** que se ofrezca.

II. CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El artículo 219 del TUO de la Ley 27444 establece que

"El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva

[1] Cfr. Art. 218 D. S. 004-2019-JUS, Perú

prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación."

De lo indicado en este artículo podemos establecer las siguientes características del recurso administrativo de reconsideración:

1. Se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación. De allí que se denomina este recurso de reconsideración, por cuanto se busca que la misma autoridad administrativa que emite el acto administrativo reconsidere su decisión, de allí que el Diccionario de la Real Academia Española indique que **reconsiderar** es **volver a considerar algo**. Asimismo, la norma indica que la reconsideración procede respecto del primer acto que es materia de impugnación, esto es, generalmente, del acto que pone fin a la vía administrativa dando respuesta a la solicitud del administrado (primera instancia) o, en un procedimiento de oficio, el acto administrativo que luego de la etapa de instrucción resuelve el procedimiento administrativo (primera instancia); no sería posible interponer recurso de reconsideración contra el acto administrativo que resuelve el recurso administrativo de apelación, por cuanto este acto ya no es el primero a ser impugnado.

2. Se debe sustentar en nueva prueba, salvo que el acto administrativo sea emitido por órganos que constituyen única instancia supuesto en el cual no se requiere de nueva prueba. Esto nos lleva a establecer las siguientes consideraciones:

2.1. Siendo que el objeto del recurso de reconsideración es que la autoridad administrativa que emite el acto administrativo reconsidere su decisión, para ello **se requiere de nueva prueba que haga variar su parecer sobre lo que conoció**, de allí que la presentación de una reconsideración sin que exista nueva prueba ante una autoridad sujeta a superior jerárquico, no podría hacer variar la decisión de la autoridad que emite el acto por cuanto su resolución estaría sustentada en interpretación de pruebas y cuestiones de puro derecho que serían debatidas por las consideraciones de una autoridad de superior grado; es preciso indicar que **la norma indica nueva prueba, sin limitar la nueva prueba a la instrumental o documental**, *ergo*, es posible que se ofrezca como nueva prueba no solo prueba documental, sino también: declaraciones de parte, declaraciones testimoniales, pericias, inspecciones administrativas, informes, cotejos, careos; siempre y cuando estas pruebas resulten razonables, idóneas o pertinentes para que la autoridad reconsidere su decisión.

2.2. Otra situación sería cuando en el **recurso administrativo de apelación**, que lo resuelve el superior en grado de quien emitió el acto que se impugna, **se ofrece nueva prueba**, en este caso se produce un supuesto de **error en la calificación del recurso**, siendo de aplicación el artículo 223 del TUO de la Ley 27444 que indica

"El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter."

De esta manera, si bien el administrado indicó la presentación de un recurso de apelación, estando a la nueva prueba ofrecida es posible calificarlo como uno de reconsideración, siempre y cuanto esto favorezca al administrado, conforme a lo previsto en el artículo IV, numeral 1.6 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público."

2.3. **Excepcionalmente**, cuando el acto administrativo a impugnarse sea emitido por órganos que constituyen única instancia, no siendo posible la interposición de recurso de apelación ante el superior jerárquico, sólo cabe la interposición de recurso de reconsideración supuesto en el cual no se requiere del ofrecimiento de nueva prueba, siendo que el recurso de reconsideración, en este caso, **se puede sustentar en una interpretación diferente de pruebas o en cuestiones de puro derecho** de la misma manera que un recurso de apelación, *verbi gratia*, si se notifica una resolución de alcaldía emitida por el alcalde de una municipalidad, al ser este órgano unipersonal última instancia administrativa, no sería posible interponer recurso administrativo de apelación, sino recurso de reconsideración el cual para su procedencia no requiere de nueva prueba, en este caso, de presentarse recurso de apelación al alcalde, este deberá ser calificado como uno de reconsideración.

3. Es opcional. Por opcional se entiende no obligatorio, *ergo*, si no es una obligación es un derecho del administrado. En efecto, **la interposición del recurso de reconsideración es un derecho del administrado**, más no es una obligación.

4. La no interposición del recurso de reconsideración no impide el ejercicio del recurso de apelación. Debido al carácter opcional de este recurso, su no uso, no imposibilita la presentación del recurso administrativo de apelación, esto es, no se podría declarar improcedente un recurso de apelación por no haber interpuesto antes un recurso de reconsideración. Es importante indicar que notificado el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo se tiene el plazo de quince (15) días hábiles para interponer el recurso de reconsideración o el recurso de apelación, vencido este plazo sin que se haya interpuesto alguno de los dos (2) recursos, se pierde la posibilidad de interponer ambos. Por otro lado, no será posible presentar en un mismo escrito ambos recursos, esto conforme al artículo 224 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los recursos administrativos se ejercitarán por una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente."

III. PLAZO DE INTERPOSICIÓN

1. El término para la interposición del recurso de reconsideración es de **quince (15) días perentorios**, y deberá resolverse en el plazo de treinta (30) días[2]. En este caso, por **plazo perentorio**, conforme al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, entendemos al *"plazo conferido para realizar un acto procesal, de modo que el efecto principal de su inobservancia es que precluye el trámite, pasándose, por el impulso de oficio, al trámite siguiente con pérdida de la posibilidad de realizar el acto"*; de esta manera, transcurrido el plazo de 15 días, se pierde la posibilidad de interponer el recurso administrativo de reconsideración.

2. Es importante precisar que este plazo es **improrrogable** conforme lo establece el artículo 147 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario."

[2] Cfr. Art. 218 D. S. 004-2019-JUS, Perú

3. Asimismo, a este plazo se debe de agregar el término de la distancia cuando corresponda, conforme lo establece el artículo 146 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Al cómputo de los plazos establecidos en el procedimiento administrativo, se agrega el término de la distancia previsto entre el lugar de domicilio del administrado dentro del territorio nacional y el lugar de la unidad de recepción más cercana a aquél facultado para llevar a cabo la respectiva actuación. El cuadro de términos de la distancia es aprobado por la autoridad competente. En caso que el titular de la entidad no haya aprobado el cuadro de términos de la distancia correspondiente, debe aplicar el régimen establecido en el Cuadro General de Términos de la Distancia aprobado por el Poder Judicial."

4. Otra situación importante por aclarar es si el plazo otorgado es en días hábiles o naturales, en efecto, el plazo para interponer el recurso de reconsideración es en días hábiles conforme lo establece el artículo 145 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional. Cuando el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil o por cualquier otra circunstancia la atención al público ese día no funcione durante el horario normal, son entendidos prorrogados al primer día hábil siguiente."

5. Ahora bien, también es importante preguntar ¿desde cuándo se inicia el cómputo de los quince (15) días hábiles? Para lo cual nos remitiremos al artículo 144, numeral 144.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

"El plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto, salvo que éste señale una fecha posterior, o que sea necesario efectuar publicaciones sucesivas, en cuyo caso el cómputo es iniciado a partir de la última."

6. Por último, el plazo de 15 días hábiles para interponer el recurso de reconsideración es un plazo del procedimiento administrativo general, aplicable supletoriamente a los procedimientos administrativos especiales en los que no se ha establecido plazo para presentar el recurso de reconsideración, *ergo*, de haberse establecido en el procedimiento administrativo especial un plazo distinto al general se estará a éste, en atención al principio *lex specialis derogat generali.*

7. Por otro lado, se indica que el recurso de reconsideración **deberá de resolverse en el plazo de 30 días**, conforme a lo anterior se entiende que este plazo es en días hábiles, siendo que este plazo se empieza a computar a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su recurso de reconsideración, conforme a lo indicado en el artículo 142 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta."

8. Si bien se establece que toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo[3], es posible que no se resuelva el recurso de reconsideración en el plazo indicado, en este caso el administrado puedo optar por tres (3) posibilidades:

[3] Cf. Art. 142 D. S. 004-2019-JUS, Perú

8.1. Presentar un escrito de pronto despacho, donde solicita a la autoridad administrativa encargada de resolver su recurso de reconsideración lo resuelva, esto sustentado en el artículo 142, numeral 142.3 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio."

8.2. Presentar una queja por defecto de tramitación por infracción de los plazos establecidos legalmente ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, para que se dicten las medidas correctivas que correspondan; la queja por defecto de tramitación no es un recurso administrativo y se rige por lo dispuesto en el artículo 169 del TUO de la Ley 27444 que indica

"En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva."

Como se puede verificar, mientras el escrito de pronto despacho se presenta ante la misma autoridad encargada de resolver el recurso de reconsideración, la queja por defecto de tramitación se presenta ante el superior en grado de la autoridad que debe de resolver el recurso; *ergo*, es posible presentar ambos escritos al mismo tiempo al no existir prohibición legal en contrario.

8.3. Hacer uso del silencio administrativo, respecto de esto el artículo 225 del TUO de la Ley 27444 establece que

"El silencio administrativo en materia de recursos se regirá por lo dispuesto por el artículo 38 y el numeral 2) del párrafo 35.1 del artículo 35."

En principio, es importante remitirnos al artículo 38 del TUO de la Ley 27444 que establece los supuestos de silencio administrativo negativo en los siguientes términos:

"Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas. La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior. Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo. Asimismo, es de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública. En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se rige por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplica el Código Tributario. Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su Texto Único de Procedimientos Administrativos los

procedimientos administrativos señalados, con excepción de los procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado, cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general."

También la norma nos remite al artículo 35, numeral 35.1, inciso 2 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos: (…) 2. Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo."

De la lectura de estas normas remisivas podemos obtener las siguientes conclusiones:

a) Si se interpone recurso de reconsideración contra el silencio administrativo negativo que desestima la solicitud inicial del administrado, la no respuesta del recurso dentro del plazo de los treinta (30) días hábiles, da lugar a la existencia del silencio administrativo positivo; es decir, que **el silencio a la impugnación del silencio negativo se entiende positivo**.

b) De la lectura del artículo 35, numeral 35.1, inciso 2 del TUO de la Ley 27444, se tiene que el silencio administrativo positivo opera sólo en los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, no resultando aplicable a los procedimientos administrativos iniciados de oficio, salvo la excepción prevista en el artículo 199, numeral 199.6 del TUO de la ley 27444 que indica

"En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas."

c) Si se interpone recurso de reconsideración contra un acto administrativo que desestima la solicitud del administrado, el silencio administrativo al recurso se entenderá negativo, realizando una interpretación *a contrario sensu* del artículo 35, numeral 35.1, inciso 2 del TUO de la Ley 27444, que hace referencia a un doble silencio.

d) En todos los casos, si lo solicitado por el administrado se refiere a obligaciones de hacer o dar a cargo del Estado o la transferencia de facultades del Estado o se afecte el interés público, se entenderá que la solicitud está sujeta a silencio administrativo negativo, situación que se extiende al silencio que opere respecto de la no resolución del recurso de reconsideración, esto resulta razonable, *verbi gratia*, si el administrado presenta una solicitud pidiendo se le declare propietario de la plaza de armas de Trujillo, no existiendo respuesta dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, se entenderá que el silencio es negativo, ahora, el administrado presenta su recurso de reconsideración, el cual también no es resuelto en el plazo de treinta (30) días hábiles, por lo que el administrado entiende que en aplicación del artículo 35, numeral 35.1, inciso 2 del TUO de la Ley 27444, el silencio a su recurso es positivo por lo que es propietario de la plaza de armas de Trujillo, como se puede verificar, pensar en la aplicación del silencio positivo en este caso afectaría el interés público de la colectividad y no sólo del Estado, por lo que se debe de entender que el silencio al recurso de reconsideración, en este caso, es negativo por afectar el interés público.

IV. REQUISITOS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El artículo 221 del TUO de la Ley 27444 indica

"El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124."

Por su parte el artículo 124 del TUO de la Ley 27444 indica

"Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: 1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente. 2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho. 3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido. 4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo. 5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio. 6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA. 7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados."

De la lectura de estos dos (2) artículos, podemos establecer que el escrito que contiene el recurso de reconsideración debe de cumplir con los siguientes requisitos:

1. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimiento ya iniciados. Esto, *in essentia*, se referirá al número del expediente o número de registro; en su caso, podría indicarse como referencia el acto administrativo que se impugna y su numeración; es importante indicar que es obligación de la autoridad administrativa consignar el número del expediente administrativo en la resolución que emite o en el acto de notificación de la misma. Graficando esto tenemos

"Expediente Nro. 000000004022399-2020-GM"

También es posible

"Referencia: Resolución de Gerencia Municipal 321-2010-GM-MAI"

2. Indicación del órgano, entidad o autoridad a la cual se dirige. En el caso del recurso de reconsideración se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación, *verbi gratia*, si la resolución (acto administrativo) es firmada al final por el Gerente Municipal de un Gobierno Local, el recurso de reconsideración se dirige al mismo Gerente Municipal para que reconsidere su decisión. Graficamos este requisito

"Señor Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital de la Joya"

"Señor Jefe de Recursos Humanos del Gobierno Regional de Ayacucho"

En el caso que se presente el recurso de reconsideración a una autoridad administrativa incompetente, *verbi gratia*, habiendo emitido el acto impugnado el Gerente Municipal se dirige el escrito al Alcalde Municipal, en atención al principio de impulso de oficio, esta autoridad deberá remitir el recurso a la autoridad competente, conforme al artículo 93, numeral 93.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

"El órgano administrativo que se estime incompetente para la tramitación o resolución de un asunto remite directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con conocimiento del administrado."

3. Nombres y Apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente. En este caso, encontramos dos (2) supuestos:

3.1. El administrado impugnante a través del recurso de reconsideración es una persona natural, supuesto en el cual deberá de indicar sus nombres y apellidos en la forma como están consignados en su documento oficial de identidad; deberá identificar la denominación de su documento oficial de identidad, *verbi gratia*, Documento Nacional de Identidad (DNI) o Carnet de Extranjería; colocará el número de su documento oficial de identidad, por último, debe de indicar su domicilio real, esto es, el domicilio donde vive. Graficamos lo indicado

"Armando Amaral Ponce, con DNI 40661255, con domicilio real en Jirón Callao 100, Ayacucho; a Ud., respetuosamente, digo:"

3.2. El administrado impugnante a través del recurso de reconsideración es una persona jurídica, supuesto en el cual se deberá de indicar la razón social o la denominación de la persona jurídica, *verbi gratia*, Asociación de Vivienda San Fernando o Empresa Sacos del Sur, el domicilio de la persona jurídica, de contar con RUC indicar su número; luego debe de identificar los nombres y apellidos del representante de la persona jurídica y su documento oficial de identidad. Graficamos lo indicado:

"LAS FLORES DEL CAMPO EIRL, con RUC Nro. 20119407738, debidamente representado por su Gerente General Sr. Armando Amaral Ponce, con DNI 40661255, señalando domicilio real de la empresa en Jirón Callao 119, Ayacucho; a Ud., respetuosamente, digo:"

4. El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre. Esto se deberá de indicar en la expresión concreta de lo pedido *ut infra*, siendo un requisito especial e ineludible del recurso de reconsideración. Graficamos esto de la siguiente manera

4.1. Modelo 1: *"Interpongo recurso de reconsideración en contra de la Resolución de Administración Tributaria Nro. 22-2020-AT/MDJ…"*

4.2. Modelo 2: *"Interpongo recurso de reconsideración en contra del acto administrativo que desestima mi solicitud de 12 de junio de 2020…"*

4.3. Modelo 3: *"De todo lo expuesto, solicito se reconsidere la Resolución de Administración Tributaria Nro. 22-2020-AT/MDJ".*

5. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho del recurso de reconsideración, cuando le sea posible, los de derecho. Teniendo en cuenta este requisito lo explicaremos supuesto por supuesto:

5.1. Expresión concreta de lo pedido. *Ab initio*, tenemos que los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos; de esta manera, la nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo[4], conforme a esto se entiende que en el recurso de reconsideración se puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo que se impugna, de tal manera, que una expresión concreta de lo pedido en estos casos podría ser la siguiente

a) Modelo 1. *"Interpongo recurso administrativo de reconsideración para que se declare la nulidad de la Resolución de Gerencia Municipal Nro. 124-2020 por contravenir la Constitución Política del Estado; y como consecuencia, en atención a la nueva prueba que ofrezco, solicito se reconsidere su decisión declarándose fundada mi solicitud."*

b) Modelo 2. *"Solicito se reconsidere la Resolución Gerencia Regional 23-2020 en mérito a la nueva prueba que adjunto para que se declare fundada mi solicitud presentada."*

Como se puede apreciar, al pedir la nulidad del acto administrativo, también es posible solicitar se emita un pronunciamiento sobre el fondo del pedido realizado y negado por la resolución que es impugnada a través del recurso de reconsideración, esto conforme al artículo 227, numeral 227.2 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo".

5.2. Fundamentos de hecho del recurso de reconsideración. Desde que se indica que el recurso de reconsideración debe de sustentarse en nueva prueba, se entiende que la misma es para acreditar hechos que fundamentan la pretensión del administrado, lo que implicará una explicación de los hechos que acreditan las nuevas pruebas que se presentarán; por cierto, esto no, necesariamente, resultará aplicable, en el caso de la reconsideración que se presenta ante la autoridad que no está sujeta a superior jerárquico, donde es facultativo ofrecer nueva prueba, por cuanto de no ofrecer nueva prueba se deberá de alegar interpretación distinta de pruebas o cuestiones de puro derecho que no precisamente serán hechos. Conforme a esto, en ambos casos, cuando exista el deber de presentar nueva prueba y cuando no, se podrá alegar también:

a) Diferente interpretación de las pruebas producidas, desde que con la nueva prueba o sin ella, se podrá indicar que la autoridad que emitió el acto impugnado debe de reconsiderar su decisión por cuanto ha dado una interpretación errada al o los medios de prueba actuados en el procedimiento administrativo, esto correspondería al error de hecho, el cual lo podemos graficar de la siguiente manera:

"Conforme a la nueva prueba que ofrezco, tarjeta de propiedad de vehículo, se acredita que el hecho consistente en el no uso de mascarilla dentro de un vehículo de uso particular de mi propiedad, no constituye infracción por cuanto la autoridad ha interpretado que el vehículo que manejaba era de servicio público."

b) Cuestiones de puro derecho, la nueva prueba que se agregue al recurso de

[4] Cfr. Art. 11 D. S. 004-2019-JUS, Perú

reconsideración puede variar el supuesto de hecho de una norma, o acreditar la existencia de tipificación de otro supuesto de hecho normativo, esto corresponde al error de derecho, que lo podemos graficar de la siguiente manera:

"Conforme a la nueva prueba que ofrezco, se acredita que mi conducta infractora no tipifica en el supuesto de hecho de la infracción consistente en transitar en distrito diferente al de mi domicilio, por cuanto con el contrato de arrendamiento que adjunto acredito que vivo en el distrito donde se me impuesto la infracción desde hace tres meses, siendo que por motivos de viaje no pude actualizar en mi DNI."

5.3. Fundamento de derecho del recurso de reconsideración. La aportación de nueva prueba o cuando la misma no se requiere por no existir superior jerárquico, no implica necesariamente que el administrado impugnante alegue fundamentación jurídica a su recurso de reconsideración, esta fundamentación es facultativa; incluso, en el caso que el administrado alegue normatividad que no corresponde, será la autoridad administrativa quien aplique la normatividad pertinente en atención al principio de legalidad.

6. La relación de los documentos y anexos que acompaña indicados en el TUPA. En el caso del recurso de reconsideración, si la nueva prueba que se ofrece es documental, esta debe ser anexada al recurso, se recomienda explicar brevemente que es lo que acredita:

"Como nuevo medio de prueba anexo certificado registral que acredita que tengo un solo bien inmueble, con lo accedo a la deducción del impuesto predial en mi calidad de pensionista"

Por otro lado, se sugiere dar una revisión al TUPA de la entidad donde interpondrá el recurso de reconsideración, este TUPA está publicado en el portal web institucional por lo que puede acceder al mismo a través del internet; en caso de haber presentado su recurso de reconsideración sin haber observado el TUPA no hay que preocuparse, por cuanto será de aplicación el artículo IV, numeral 1.6 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público."

Asimismo, se recomienda adjuntar copia del acto administrativo que se impugna a través del recurso de reconsideración, lo mismo que su Documento Oficial de Identidad, como su DNI o Carnet de Extranjería. Esto no es un requisito, *ergo*, no es obligatorio, pero consideramos que podría facilitar la labor de la autoridad administrativa en la tramitación del recurso.

7. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real antes indicado. Es decir, que podría indicar un domicilio para notificaciones diferente a su domicilio real, en caso de no señalar aquel domicilio se le notificará en el domicilio real señalado, *verbi gratia*, si se contratará a un abogado para que tramite el procedimiento recursivo, se podrá señalar como domicilio para notificaciones el domicilio procesal del abogado. Podríamos graficar la forma de hacer esto de la siguiente manera

7.1. Modelo 1, al final del escrito a través de un otrosí: *"PRIMERO OTROSI. Señalo*

como domicilio para recibir notificaciones del presente procedimiento en calle Peral 123, Cercado de Arequipa, provincia y departamento de Arequipa."

7.2. Modelo 2, en el exordio del escrito: *"Armando Amaral Ponce, con DNI 40661255, con domicilio real en Jirón Callao 100, Ayacucho, señalando domicilio para recibir notificaciones del presente procedimiento en calle 28 de julio 380, Ayacucho; a Ud., respetuosamente, digo:"*

7.3. Modelo 3, usando el domicilio procesal del abogado: *"Armando Amaral Ponce, con DNI 40661255, con domicilio real en Jirón Callao 100, Ayacucho, con domicilio procesal en calle 28 de julio 380, Ayacucho, lugar donde se me harán llegar las notificaciones del presente procedimiento; a Ud., respetuosamente, digo:"*

8. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido. El lugar corresponde al lugar donde se hizo el escrito; la fecha corresponde al día en que se terminó de hacer el recurso, por lo que no necesariamente coincide con el día en que se presenta el recurso. En caso que el administrado no sepa firmar, *verbi gratia*, es analfabeto, o este impedido por alguna razón de firmar, *verbi gratia*, es cuadripléjico, solo está obligado a colocar su huella digital. El lugar y la fecha se podría realizar de la siguiente manera

"Lima, 01 de julio de 2020."

"Madre de Dios, primero de julio del dos mil veinte"

"Juliaca, 01-07-2020"

9. ¿Es requisito la firma de abogado? Cuando se publicó la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, su artículo 211 estableció como requisitos del recurso los siguientes

"El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado."

Posteriormente, este artículo fue modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1272 quedando redactado de la siguiente manera

"El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley."

De esta manera, se eliminó como requisito de los recursos la autorización por letrado, por lo que, actualmente, **no es necesaria ni obligatoria la firma de abogado**.

V. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

1. Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo[5]. De esta manera, se tiene que el artículo 228.2, literal a) del TUO de la Ley 27444 establece lo siguiente:

"Son actos que agotan la vía administrativa: a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa"

De la lectura de este artículo, tenemos que la resolución o silencio administrativo negativo generados con motivo de la interposición de un recurso de

[5] Cfr. Art. 228 D. S. 004-2019-JUS, Perú

reconsideración, agotan la vía administrativa, siempre y cuando el recurso de reconsideración haya sido interpuesto en contra de un acto emitido por una autoridad **no sujeta a superior jerárquico**; en el caso que la reconsideración se interponga en contra del silencio o acto de una autoridad sujeta a superior jerárquico, la resolución o silencio a este recurso de reconsideración no agotan la vía administrativa, sino que se requiere la interposición del recurso de apelación cuya resolución o silencio si agotarán la vía administrativa.

2. *Ab initio*, debe de tenerse en cuenta lo indicado en el fundamento 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 115-98-AA/TC que indica

"Que, en cuanto a la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa propuesta, debe tenerse en cuenta que en el caso de autos, el agotamiento de la vía previa que prescribe el artículo 27 de la Ley 23506, no era exigible porque la resolución de concejo cuestionada constituye la última en la vía administrativa y además porque el recurso de reconsideración constituye un medio opcional al que puede acudir el administrado, por lo que su interposición no impide ni suspende la posibilidad que pueda cuestionarse en sede constitucional el acto administrativo expedido."

Asimismo, en el fundamento 1 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1149-2015-AA/TC se indica

"A fojas 13 se aprecia el último listado de ex trabajadores calificados como cesados irregularmente, aprobado por la Resolución Suprema 021-2003-TR, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2003. Cabe advertir que, tratándose, esta última resolución, de un acto administrativo que puso fin al procedimiento administrativo y, teniendo en cuenta que ha sido expedido por un órgano que no está sometido a subordinación jerárquica en la vía administrativa, no podía ser impugnado con otro recurso distinto ni adicional a la reconsideración, la cual es opcional y teniendo en cuenta que la actora no optó por esta vía no procede la excepción de agotamiento de la vía administrativa."

De la lectura de estos fundamentos, podemos concluir que la no interposición de un recurso de reconsideración en contra de un acto administrativo emitido por una autoridad no sujeta a superior jerárquico, no implica una falta de agotamiento de la vía administrativa desde que el recurso de reconsideración en su presentación es opcional más no obligatorio para el administrado.

3. Por último, tenemos el fundamento 5 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 090-97-AA/TC que indica

"Que, en ese sentido, este Colegiado estima que en el caso de autos el agotamiento de la vía administrativa que exige el artículo 27 de la Ley 23506, no era exigible, tanto porque la resolución administrativa por la que fue cesado el demandante constituye la última que en la vía administrativa se pudiera dictar, porque habiéndose interpuesto el recurso de reconsideración en fecha anterior a la presentación de la demanda, el que éste constituya un mecanismo opcional al que pueda acudir el administrado, su interposición, no impide ni suspende la posibilidad que pueda cuestionar en sede judicial ordinaria o constitucional el acto administrativo expedido; por lo que corresponde a este Colegiado ingresar a evaluar las cuestiones de fondo que el recurso extraordinario entraña".

Por su parte, en el fundamento 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 031-92. AA/TC se indica

"Que, por consiguiente, y a efectos de acreditar las condiciones de procedibilidad de la presente acción o, en su caso, la legitimidad o no de la demanda interpuesta, debe señalarse, en primer término, que para el caso de autos no cabe invocar la regla de agotamiento de las vías previas prevista en el artículo 27 de la Ley 23506, pues si bien el demandante interpuso Recurso de Reconsideración contra la Resolución Suprema 1242-85-GU/CP, no estaba, por el contrario, legalmente obligado a deducir dicho medio impugnatorio, pues conforme al artículo 101 del Reglamento de Normas Generales y Procedimientos Administrativos o Decreto Supremo 006-67-SC (vigente en el momento de los hechos cuestionados), dicho recurso era absolutamente opcional, no siendo procedente, por otra parte, que se deduzcan otros medios distintos al tratarse de una Resolución Suprema emitida por la más alta autoridad administrativa y respecto de la cual no podían existir instancias de grado superior. En tales circunstancias era pues aplicable el inciso 3) del artículo 28 de la Ley 23506."

De la lectura de estos fundamentos, tenemos que al ser el recurso de reconsideración un acto procesal opcional del administrado, su interposición no imposibilita la presentación de una demanda al Poder Judicial, por cuanto el administrado no tenía la obligación de presentar dicho recurso.

CONCLUSIONES

El recurso administrativo de reconsideración es una manifestación de la facultad de contradicción del administrado que tiene por objeto que la autoridad administrativa que emitió un acto administrativo vuelva a considerar su decisión en atención a la nueva prueba que se ofrezca, salvo que el acto sea emitido por una autoridad no sujeta a superior jerárquico, supuesto en el cual no se requiere del ofrecimiento de nueva prueba[*].

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (04 de noviembre de 1998). Expediente 115-98-AA/TC Trujillo, Wilberto Palmiro Ruiz Sánchez. Perú.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (30 de marzo de 2005). Expediente 1149-2005-AA/TC Junín, Mirva Días Sánchez. Perú.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (02 de julio de 1998). Expediente 090-97-AA/TC Huánuco, Felix Herrera Huaringa. Perú.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (28 de diciembre de 1998). Expediente 031-92. AA/TC Lima, Raúl Briceño Zevallos. Perú

[*] El autor es abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

ANEXO 01
MODELO DE RECURSO DE RECONSIDERACIÓN A TRAVÉS DE UNA CARTA

Lima, 01 de agosto de 2020

SEÑOR
GERENTE MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA JOYA

Presente

Asunto : Recurso de Reconsideración
Referencia : Expediente de Registro 0023-2020; Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ

De mi mayor consideración:

Atento saludo a su persona, la presente es para solicitar, en vía de impugnación, la reconsideración de la Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ en atención a la nueva prueba que adjunto al presente escrito.

1. El suscrito es pensionista bajo el régimen previsional del Decreto Ley 19990, siendo que presentó solicitud de deducción de la base imponible del impuesto predial de 50UIT.
2. Presentada mi solicitud se ha emitido la Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ que desestima mi pedido por cuanto no he acreditado que el bien inmueble respecto del cual pido la deducción de la base imponible del impuesto predial es de mi propiedad.
3. Dentro de este contexto, en calidad de nueva prueba adjunto Certificado Positivo de Propiedad Compendioso expedido por la SUNARP, con lo que acredito que el bien inmueble indicado es de mi propiedad, además de constituir el único inmueble que se encuentra a mi nombre.

Sin otro particular quedo de Ud., adjuntando a la presente: 1-A Certificado Positivo de Propiedad Compendioso expedido por la SUNARP (nueva prueba); 1-B Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ; y, 1-C Copia de mi Documento Nacional de Identidad.

Atentamente,

(Firma del Administrado)
(Nombres y Apellidos del Administrado)
(Domicilio real del administrado)

ANEXO 02
MODELO DE RECURSO DE RECONSIDERACIÓN A TRAVÉS DE UNA SOLICITUD

Expediente de Registro: 0023-2020
Sumilla : Interpongo Recurso Administrativo de Reconsideración

SEÑOR GERENTE MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA JOYA

(*…nombres y apellidos del administrado…*), con DNI Nro. (…), con domicilio real en (*…indicar donde vive…*); a Ud., respetuosamente, digo:

I. EXPRESIÓN CONCRETA DE LO PEDIDO
Interpongo recurso administrativo de reconsideración para que se declare la nulidad total de la Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ por contravenir la Constitución y la Ley; y, como consecuencia, solicito se declare fundada mi solicitud de deducción de la base imponible del impuesto predial de 50 UIT en atención a la nueva prueba que adjunto a la presente.

II. FUNDAMENTOS DE MI RECURSO DE RECONSIDERACIÓN
1. El suscrito es pensionista bajo el régimen previsional del Decreto Ley 19990, siendo que presentó solicitud de deducción de la base imponible del impuesto predial de 50UIT.
2. Presentada mi solicitud se ha emitido la Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ que desestima mi pedido por cuanto no he acreditado que el bien inmueble respecto del cual pido la deducción de la base imponible del impuesto predial es de mi propiedad.
3. Dentro de este contexto, en calidad de nueva prueba adjunto Certificado Positivo de Propiedad Compendioso expedido por la SUNARP, con lo que acredito que el bien inmueble indicado es de mi propiedad, además de constituir el único inmueble que se encuentra a mi nombre.

III. NUEVO MEDIO DE PRUEBA
Certificado Positivo de Propiedad Compendioso expedido por la SUNARP, con lo que acredito que el bien inmueble indicado es de mi propiedad, además de constituir el único inmueble que se encuentra a mi nombre.

IV. ANEXOS
1-A Certificado Positivo de Propiedad Compendioso expedido por la SUNARP (nueva prueba)
1-B Resolución de Gerencia Municipal 092-2020-GM-MDJ
1-C Copia de mi Documento Nacional de Identidad.

POR LO EXPUESTO:
A Usted pido dar al presente recurso de reconsideración el trámite que le corresponda conforme al TUO de la Ley 27444.

PRIMER OTROSI. Señalo como domicilio para notificaciones en la calle Arrabales 215, distrito Joya, lugar donde se me harán llegar las notificaciones del presente procedimiento recursivo.

Huacho, 20 de julio de 2020

(*…firma del administrado impugnante, no es necesaria la firma de abogado…*)

Cómo citar este artículo

Pacori Cari, José María (2020). *El Recurso Administrativo de Reconsideración en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú*. En Revista Iuris Dictio Perú. Volumen II, agosto 2020, pp. 07-23. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.